

SEPTEMBRE 2010

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT

sur l'initiative constitutionnelle Cesla Amarelle demandant une modification de la Constitution du Canton de Vaud aux fins d'y modifier l'article 144 alinéa 3 (Composition et organisation du Conseil communal)

1 TEXTE DEPOSE

Le 27 octobre 2009, Mme Cesla Amarelle et plusieurs co-signataires déposaient l'initiative constitutionnelle demandant la modification suivante de l'article 144 alinéa 3 de la Constitution du 14 avril 2003:

Dans les communes de moins de 3'000 habitants, le règlement communal peut prévoir le scrutin majoritaire.

2 INTRODUCTION

Le 3 novembre, le Grand Conseil a voté la prise en considération et le renvoi au Conseil d'Etat plutôt qu'en commission. Le Conseil d'Etat présente donc ci-après son préavis.

Il convient de relever qu'aux termes de l'article 132 alinéa 1er de la loi sur le Grand Conseil, ce dernier aurait dû fixer un délai pour le préavis, ce qu'il a omis de faire. Le Conseil d'Etat a néanmoins souhaité traiter au plus vite cet objet.

A son article 144 alinéa 3, la nouvelle Constitution prévoit "en principe" la proportionnelle pour les conseils communaux. Les communes peuvent cependant, par la voie d'un règlement communal, préférer la majoritaire. *De facto*, une forme de libre choix prévaut donc.

Actuellement, 155 communes sur 375 ont un conseil communal. Sur ces 155, 115 connaissent la majoritaire et 40 la proportionnelle. Les 22 plus grandes communes dotées d'un conseil communal ont la proportionnelle. Les 25 plus petites communes dotées d'un conseil communal ont la majoritaire. Cependant, de petites communes choisissent la proportionnelle, comme Roche (946 habitants) ou Lavey-Morcles (819). A l'inverse, des communes de plus grande taille choisissent la majoritaire.

Ce sont ces dernières qui sont concernées par l'initiative, qui demande que les communes de 3'000 habitants et plus aient l'obligation de pratiquer la proportionnelle, seules celles de moins de 3'000 habitants conservant le choix.

En l'occurrence, quatorze communes seraient concernées, entre 3'000 et 5'500 habitants, soit, dans l'ordre croissant : Saint-Sulpice, Corsier-sur-Vevey, Belmont-sur-Lausanne, Romanel-sur-Lausanne, Cossonay, Savigny, Chavornay, Prangins, Prévèrenge, Bourg-en-Lavaux (dès le 1er juillet 2011), Saint-Prex, Echallens, Le Mont-sur-Lausanne et Blonay.

Le Conseil d'Etat souhaite corriger une erreur dans le développement de l'initiative. Il est affirmé qu'en 2006, "plus de 50 communes optèrent toutefois pour le retour au scrutin majoritaire". Or, aucune commune n'est passée de la proportionnelle à la majoritaire entre les élections de 2002 et celles de 2006.

3 ANALYSE

Il convient au préalable de rappeler que l'autonomie des communes dans notre canton se caractérise entre autres par une grande liberté dans le choix du type d'autorités. Elles disposent jusqu'ici des choix suivants:

- pour les communes de 1'000 habitants et moins, soit la grande majorité, possibilité de ne pas appliquer la règle de principe du conseil général et de préférer un conseil communal. Pas moins de 44 d'entre elles ont fait ce choix
- pour les communes à conseil communal, possibilité de ne pas appliquer la règle de principe de la proportionnelle et de préférer la majoritaire. Comme indiqué plus haut, 115 communes sur 155 ont fait ce choix
- pour les communes à conseil communal, grande marge de manœuvre dans la fixation du nombre de conseillers
- pour les communes à conseil communal élu à la majoritaire, grande marge de manœuvre dans la fixation du nombre de suppléants, la loi permettant même en outre de déroger librement aux fourchettes prévues
- large choix quant au nombre de conseillers municipaux (3, 5, 7 ou 9).

Cela n'est pas sans importance dans l'analyse que l'on peut faire des réactions négatives multiples de la part des communes concernées. Plusieurs d'entre elles ont en effet écrit à l'Union des communes vaudoises pour lui demander un engagement déterminé dans ce dossier. Une prise de position a également été diffusée par communiqué de presse, signé de tous les syndics, de municipaux de toutes les communes et de certaines Municipalités au complet. Des mots très forts ont été utilisés, dénotant un certain malaise.

Suite à ces diverses interventions, le comité de l'Union des communes vaudoises a, le 18 décembre 2009, écrit à ses membres et au Conseil d'Etat pour indiquer que, sans se prononcer sur les avantages et les inconvénients de la majoritaire et de la proportionnelle, il estimait qu'obliger les communes à pratiquer toutes le même système électoral pour la désignation des autorités locales constituait une atteinte à l'autonomie communale et à la liberté de choix actuellement laissées aux communes dans ce domaine. Il indiquait aussi craindre que la généralisation de la proportionnelle constitue plus un frein qu'un moteur dans la recherche de candidats à la fonction de conseiller communal. Quant l'Association de Communes Vaudoises, elle a indiqué, via son site internet, soutenir unanimement le libre choix communal et refuser le nouveau système électoral proposé.

Notons encore que, en date du 13 juin 2010, le corps électoral de Blonay, commune concernée par l'initiative Amarelle, saisi suite à un référendum, a voté en faveur du maintien du système majoritaire par 761 oui contre 494 non, soit 61% de oui contre 39% de non.

Néanmoins, le Conseil d'Etat est d'avis que cette initiative soulève un véritable problème. En effet, dans notre pays, il est assez largement admis que le système proportionnel soit retenu pour l'élection des législatifs et délibérants lorsque l'on sort d'un cadre strictement villageois et traditionnel, ceci pour des motifs de respect de la représentation des différents courants de pensée qui ont nécessairement cours dans une population d'une certaine taille. Si fixer une limite reste par définition arbitraire, il ne paraît pas déraisonnable d'admettre que cette taille est atteinte avec 3'000 habitants.

D'ailleurs, si le constituant a, on l'a vu plus haut, fait prévaloir une forme de libre choix entre élection du conseil communal à la majoritaire ou à la proportionnelle, il a tout de même voulu marquer une préférence, suggérer une direction, en prévoyant que c'était "en principe" la proportionnelle qui devait être retenue. Or, on constate que seul un quart des communes concernées a suivi ce principe.

Le Conseil d'Etat sera attentif, si cette initiative est acceptée, à ce qu'elle ne porte pas atteinte à la qualité des relations entre zones urbaines, périurbaines et campagnes, entre Etat et communes, et aux processus de fusions, dont certains (comme le montre l'exemple de Bourg-en-Lavaux, touché par l'initiative) pourraient être compliqués par un tel changement.

4 CALENDRIER

Le Conseil d'Etat adopte l'arrêté de convocation de l'ensemble des scrutins des élections communales du printemps 2011 en septembre 2010. Elles commenceront en effet début mars 2011 et, compte tenu du délai de candidature, la majeure partie du travail de constitution des listes se déroulera à l'automne 2010. Cette initiative ne pourra donc prendre effet, cas échéant, que dès la législature 2016-2021.

Sur le principe, cette situation est à percevoir positivement. En effet, on l'a rappelé, les communes à conseil communal ont une large marge de manœuvre quant au choix du nombre de conseillers et doivent prendre cette décision, selon la loi, au plus tard au 30 juin de l'année précédant celle des élections. Il n'aurait pas été soutenable que celles qui se verraient imposer la proportionnelle n'aient pas le temps d'analyser la nouvelle donne et de se déterminer sur une éventuelle modification du nombre de conseillers. Pour les milieux politiques également, il s'agirait d'un bouleversement majeur, auquel il conviendrait de pouvoir se préparer sereinement. Le Conseil d'Etat entend donc, en cas de décision positive du Grand Conseil, faire voter cet objet par le souverain vaudois après le début de la législature 2011-2016, avec une entrée en vigueur pour la législature 2016-2021.

5 PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT

Sur la base des arguments développés ci-dessus, le Conseil d'Etat renonce à formuler une recommandation.

6 ANNEXE : LE DÉVELOPPEMENT

7 CONCLUSION

Néant.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 22 septembre 2010.

Le président:

Le chancelier:

P. Broulis

V. Grandjean

Initiative constitutionnelle Cesla Amarelle et consorts demandant une modification de la Constitution du Canton de Vaud aux fins d'y modifier l'article 144 alinéa 3 (Composition et organisation du Conseil communal)

Développement

Conformément aux articles 127 ss LGC, les initiants souhaitent introduire dans la Constitution vaudoise un amendement à l'article 144 alinéa 3 (Composition et organisation du Conseil communal) dont le libellé est le suivant:

3 Dans les communes de moins de 3000 habitants, le règlement communal peut prévoir le scrutin majoritaire.

La Constitution vaudoise prévoit qu'en principe les conseils communaux sont élus au système proportionnel. En 2006, 41 communes ont élu leur conseil communal à la proportionnelle. Dans le même temps, plus de 50 communes optèrent toutefois pour le retour au système majoritaire. Parmi celles-ci, la moitié compte plus de 2000 habitants, et une douzaine plus de 3000. Les conseils communaux concernés ont souvent justifié leur choix par l'inutilité du scrutin de liste, s'agissant de "gens qui se connaissent entre eux". Si l'argument peut être recevable pour les plus petites des communes concernées, bien souvent, et en particulier dans les plus grandes d'entre elles, le scrutin majoritaire empêche l'expression politique des minorités et manque de transparence envers les électeurs, l'orientation politique des candidats n'étant pas explicite.

L'essentiel de la trentaine de communes de plus de 2000 habitants qui connaissent le système majoritaire est constitué de communes périurbaines ayant connu une forte croissance ces dernières décennies. Les nouveaux citoyens arrivés durant cette période ne bénéficient pas des réseaux de solidarité divers qui lient les familles de souche du lieu, ce qui ne facilite pas leur intégration politique. Une part croissante des électeurs de ces communes sont donc réduits à un choix des candidats quasi exclusivement sur des données biographiques (âge, sexe, profession) sans connaître les projets de ces personnes pour les décisions importantes de la collectivité locale. Enfin, comme le système majoritaire décourage la concurrence entre les listes, et tout particulièrement l'émergence de listes représentant des courants politiques minoritaires, la population dans son entier est privée d'un réel choix politique.

Nous considérons que ces problèmes constituent une atteinte sérieuse à la démocratie, celle-ci ne devant pas se limiter à l'imposition à l'ensemble de la population de la loi du plus fort ou du mieux ancré. Pour cette raison, nous proposons que l'élection au système proportionnel soit rendue systématique dans les communes comptant plus de 3000 habitants au 31 décembre de la pénultième année avant l'élection (pour 2011 : au 31 décembre 2009), les données du SCRIS faisant foi.

Dans la mesure où le texte de cette initiative est adopté en votation populaire, il s'agira de considérer que les règlements contraires à son libellé seront immédiatement caducs.

Les initiants sollicitent une prise en considération totale de leur initiative au sens de l'article 131 LGC et demandent le renvoi direct au Conseil d'Etat au sens de l'article 132 LGC.

Souhaite développer.

Lausanne, le 27 octobre 2009.

(Signé) *Cesla Amarelle et 23 cosignataires*